

REGIONALIZACIJA IZ VIDOKRUGA PROSTORNOG PLANIRANJA

Ante Marinović-Uzelac

Arhitektonski fakultet, Zagreb

UDK 711.2

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 21. 7. 1992.

Obuhvat prostornog plana skoro je uvijek određen granicom upravno-teritorijalne jedinice, zbog praktičnih (izvor podataka, kompetentnost odluka) kao i teoretskih razloga (prostorni plan je neprekidni proces, a granice jedinica moraju biti stalne). Nemoguće je, dakle, izvoditi upravno-teritorijalne jedinice iz prostornog plana, nego se ovaj njima prilagođuje, iako može na njih utjecati. Također niti hijerarhija razina prostornih planova nije izvor utvrđivanja obuhvata plana jer su utjecaji između planova višeg i nižeg reda obostrani, te se ni praktično ni teoretski ne može pretpostaviti hijerarhijsko-vremenski redoslijed izrade planova. Na razinama prostornih planova između općinskog i državnog ipak ostaje mogućnost teoretsko-znanstvene analize granica obuhvata na temelju studija regionalizacije i tu su na raspolaganju metode koje se temelje na tri koncepta regije: homogena, polarizirana i planska. No ipak se u konačnom obliku granice svode na prilagodbu postojećim granicama upravno-teritorijalnih jedinica. Uostalom, otvoreno je pitanje da li je regija stvarnost ili fikcija. Autor ju promatra kao konvenciju koja je postala stvarnošću zato što je ušla u povijest. Međurazine upravno-teritorijalne podjele države (konkretno, u Hrvatskoj su to županije), ako ne mogu biti pod utjecajem prostornog planiranja, u svakom su slučaju djelomično pod utjecajem barem filozofije prostornog uređenja, pogotovo u pogledu žarišne uloge gradova, a ne mogu biti utemeljene na ambicijama ili isključivo povijesnoj težini pojedinog središta.

Prostorni plan¹ kao izraz svjesnog nastojanja za uređenjem prostora, imajući za cilj postizanje najboljeg mogućeg, ili barem najmanje lošeg, načina korištenja i očuvanja prostora, već se u prvim koracima susreće s problemom definicije, a potom i točne delimitacije područja koje je predmet planiranja, tj. s neizbježnim utvrđivanjem područja obuhvata.

Definicija teritorijalnog obuhvata prostornog plana javlja se, dakle, kao metodološki i kao praktični problem od samog početka rada, štoviše, već i u pripreмноj fazi. Osim kao znanstveni i stručni problem, to se pitanje postavlja već i time što je

1 Pod "prostornim planom" treba podrazumijevati planove većih geografskih prostora u kojima se gradovi javljaju kao točke, kao i planove vangradskih prostora. Neispravno je naziv "prostorni plan" miješati s nazivom "urbanistički plan" (koji se odnosi na prostor unutar naselja i neposrednu okolicu), kao što se javlja tendencija da ih se uzima kao sinonime. V.: Marinović-Uzelac, A.: *Teorija namjene površina u urbanizmu*, Zagreb, Tehnička knjiga, 1989., str. 92. (bilj. 1)

prostorni obuhvat temeljni element planiranja rokova izrade plana i analize njegove cijene.

Zbog praktičnosti analiza na temelju već sistematizirane građe, posebice statističkih podataka, kao i zbog učinkovitosti pri donošenju odluka, prostorni se planovi redovito upisuju u granice upravno-političkih teritorijalnih jedinica podjele države: općine, pokrajine i sl. U bivšoj su Jugoslaviji to bile općine, zajednice općina i republike. Izraz "republički" potrebno je danas u Hrvatskoj zamijeniti (ne samo u ovoj terminologiji) izrazom "državni"².

Između prve i treće kategorije prostornih planova, koje su a priori omeđene, javlja se potreba i za međukategorijom, ili čak i za više njih³. U svakom slučaju, ako to svedemo na opću terminologiju, nailazimo uvijek na pojmove mikroregije (subregije), regije i makroregije.

Moglo bi se u prvi mah pomisliti da bi se granica obuhvata morala oblikovati na temelju studija koje su upravo sastavni dio prostornog plana, kao npr. morfologije prostora, strukture stanovništva, značajnijih djelatnosti, prometa. Međutim, granica obuhvata je istodobno i okvir rada, kao i okvir za donošenje odluka, pa ih je kao okvir rada potrebno utvrditi unaprijed (što ne isključuje njihov ispravak tijekom rada ili u fazi sinteze), a kao okvir odluka vezati za druge, neprostorno-planerske parametre koji odlukama daju legitimitet.

Takvu mogućnost (za okvir rada), prema nekim mišljenjima, pruža hijerarhija prostornog planiranja u kojoj planovi većih prostora definiraju prostore obuhvata jedinica za detaljnije planiranje. Međutim, ta se mogućnost uvijek ne pruža, štoviše, na nju se tek izuzetno nailazi. Tome se suprotstavlja, u prvom redu, kako praksa tako i teorija, a zatim i niz drugih okolnosti, jer dok konkretne potrebe za izgradnjom izazivlju potrebu češćih izrada planova detaljnijih razina planiranja u užim prostornim okvirima, planovi većih prostornih cjelina izrađuju se mnogo rjeđe, često i ne postoje ili, ako i postoje, nerijetko su zastarjeli samom činjenicom da se izrađuju u većim vremenskim razmacima.

S druge strane, ukoliko planovi višeg reda trebaju dati prostorni i programski okvir planovima nižeg reda, vrijedi i obrnuto: detaljniji su planovi često nezaobilazna prostorna provjera planova višeg reda.

Zatim, ako na početku izrade plana niže razine i postoji prostorni plan više razine, moguće je da se njegova provedbena vremenska projekcija nalazi na kraju te je on pred skorom novelacijom, što znači da mnogi njegovi elementi više neće biti u punoj mjeri vjerodostojni⁴. Prema tome, tek se rijetko može računati na hijerarhiju planova

2 Nacrt prijedloga Zakona o prostornom uređenju iz veljače 1991. u čl. 8 i nadalje upotrebljava naziv "prostorni plan Republike" (doduše, s velikim slovom), što nema smisla jer je pojam jednoznačan i treba reći "prostorni plan države" ili "prostorni plan Hrvatske". Usp.: *Plan d'aménagement de la France*, a ne ... de la République itd. za sve zemlje.

3 To je bio bivši Prostorni plan zajednice općina, dok prijedlog zakona iz 1991. predviđa dvije kategorije: Prostorni plan regionalne cjeline i Prostorni plan jedne ili više područnih jedinica, ujedinjujući u ovu drugu kategoriju i općinski područni plan. To je ispravno s obzirom na promjenljivost međurazine planiranja između općine i države. No, s druge strane, bitna je razlika u primjeni teorije delimitacije kad se radi o jednoj ili o više jedinica.

kao na izvor granice obuhvata. Aktualnost problema tim je veća što se više približavamo detalju.

Insistiranje pak na vremenski usklađenim razinama planiranja, također nerijetko isticano, može se smatrati pogrešnim i s teoretsko-metodološkog stajališta. Takovo mišljenje, štoviše, odaje izvjesnu nevičnost prostornom planiranju koja se odražava u tome da se prostorni planovi shvaćaju kao statični elaborati u smislu definiranih projekata. Međutim, prostorni planovi samo usmjeravaju žive i neprekidne procese u prostoru, koji bi se odvijali i bez planova. Zbog toga prostorno planiranje nije izrada statičnih projekata, već kontinuirani proces praćenja i usmjeravanja. Što je prostor veći, plansko je usmjeravanje to općenitije, a vremenski okvir sagledavanja dulji jer je i disperzija planskih pothvata veća, ne samo prostorno nego i vremenski, budući da vrijeme nije ništa drugo nego četvrta dimenzija uređivanja prostora, koja upravo i razlikuje "plan" od "projekta"⁵.

Temelji definicije

Izuzev za prostorne planove općine i države, koje omeđuju granice vanplanske kategorije, definiranje granice teoretski se može razmatrati samo za razine planiranja između tih minimuma i maksimuma. One se mogu temeljiti na konceptu regije ili na konceptu pragmatične potrebe tehničke, ekonomske ili političke naravi.

Pojam regije nije uvijek najpouzdaniji način jer je i sam pojam diskutabilan, promjenljiv i često proizlazi iz različitih pretpostavki i pogleda: geografskih, povijesnih, ekonomskih, socijalnih, etničkih, političkih, upravnih⁶.

No pri toj pragmatičnoj definiciji, koja "žuri" svrsi praktičnog planiranja, izmiče mu iz vida upravo neodređenost njegove "više organske jedinice"..

Što je uistinu "regija", da li ona stvarno postoji kao geografska činjenica koju se može, opet na jednak način, opisati i ograničiti, ili je ona samo privid, jedna od metoda teritorijalnog uokviravanja zapaženih ali izabranih zemljopisno-gospodarskih značajki? Promijeni li se metoda registriranja činjenica, mijenja li se time i slika regije? Ta su pitanja u znanosti postavljena i otvorena: da li je pojam regije stvarnost ili umišljaj⁷? Za neke je regija objektivna stvarnost, za druge metoda klasifikacije, za treće posljedica selekcije samo određenih značajki. Subjektivno ju shvaćanje promatra kao sredstvo koje treba

4 O teoriji o dugoročnosti razvojnih prostornih planova i s tim u vezi o njihovim novelacijama, v.: Marinović-Uzelac, A.: *Naselja, gradovi i prostori*, Zagreb, Tehnička knjiga, 1986., str. 196.

5 Često se susreće u upravi, a još više u ljudi iz politike i skupština, uvriježeno mišljenje da je prostorni plan u svemu "aktivni" dokument u kojemu se sve što je ucrtano mora i ostvariti. Malo ih vidi, ili prihvaća, zapravo pravu namjeru prostornog plana prema kojoj je on više "scenarij" koji nudi prostorna rješenja za "ono što će se dogoditi u prostoru ako se bude dogodilo programski", ali se i ne mora dogoditi. I to je jedan važan razlog zbog kojega prostorno planiranje moramo smatrati neprekinutim procesom.

6 Za starije autore ovo se pitanje nije postavljalo. Tako Gaston Bardet: "Regija je velika teritorijalna jedinica, viša organska jedinica u kojoj se mogu obrađivati svi geografski, ekonomski, socijalni i duhovni kompleksi" (*Problèmes d'urbanisme*, Dunod, Pariz, 1941., str. 43).

7 Glasson, J., *Regional Planning*, Hutchinsonson Educational, 1974., str. 20.

dovesti do nekog cilja, kao pomoćni okvir ili model, a objektivističko shvaćanje na nju gleda kao na stvarnu i postojeću teritorijalnu cjelinu koju je moguće uvijek identificirati i kartirati. Bilo kako bilo, možemo se složiti s Hartshorneom da je regija "konkretna stvarnost koja je ušla u povijest".⁸ No mislimo da je možda bolje reći da je ona "konvencija koja je postala stvarnošću zato što je ušla u povijest".⁹ Pri tome ne želimo reći da je "regija" potpuni umišljaj, ali je svakako u velikoj, čak u pretežitoj, mjeri proizvod naslijeđenih okolnosti različitog podrijetla koje su uvjetovale određene poglede na prostor i čiji je rezultat izvjesna regionalizacija. U krajnjem je slučaju "regija" ipak samo "način gledanja", ali toliko poduprt čvrstim, više okolnostima nego činjenicama, da ju možemo smatrati zbiljom.

Ali ta činjenica-regija ne smije zarobiti namjere i učinke planiranja prostornog uređenja. Pojam regije nije neizbježan okvir prostornom planiranju. Mora se shvatiti i prihvatiti da nema završenih prostora¹⁰ u odnosu prema svim pojavama te da postoje mogućnosti superponiranja različitih prostornih okvira na jednom te istom teritoriju i da svaki od njih na svoj način odgovara izvjesnim pojavama i odnosima. To se razlikovanje javlja već od samih početaka modernih teorija regionalizacije, pa je tako veliki klasik antropogeografije Vidal de la Blache često razumijevao stanovništvo kao temeljni kriterij za identifikaciju pojma "kraj" (*pays*), dok na drugom kraju klasičnih shvaćanja nalazimo pristupe nadahnute geografskim determinizmom, prema kojemu su prirodne datosti determinirajući faktori ljudske okoline.

Zanimljivo je, s druge strane, da su sovjetski pisci shvaćali "ekonomsku regiju" kao apsolutnu i nazočnu stvarnost¹¹, dok istovremeno čitav društveni sustav u toj zemlji nije počivao niti na najelementarnijim ekonomskim odnosima.¹²

Međutim, predmet prostornog uređenja ne mora uopće biti takav prostor kojeg bi se trebalo ili moglo konvencionalno nazvati "regijom", kako god ovu shvaćali, i to niti po značajkama prostora niti po njegovoj prostranosti.

8 Hartshorne, R., *Perspective on the Nature in Geography*, Chicago, 1959., str. 31.

9 Marinović-Uzelac, A., Opći metodološki okvir izrade prostornih planova slivnih područja, Referat, Savjetovanje "Rijeka Sava", JAZU, Zagreb, XI/1987., *Zbornik*, 1989.

10 "Nikada dostignuti cilj geografskog istraživanja jest da zatvori uočene pojave u završeni prostor: regiju, naizmjenično shvaćenu kao *Landschaft*, tj. prirodnu regiju, kao geografsku regiju sinteze izvjesnog broja geografskih pseudodeterminizama i organizacijske i centralizirajuće akcije čovjeka, kao povijesnu regiju, stvorenu različitim prirodnim obilježjima usprkos, kao gospodarsku regiju, koja odgovara izvjesnim imperativima ili udobnostima upravljanja suvremenim poslovima." George, P., *Sociologie et géographie*, P. U. F., Pariz, 1973., str. 13.

11 Alampiev, P. M., The objective basis of economic regionalisation and its long range prospect, u: *Soviet Geography*, II/1961., str. 64.-74.

12 Još više nam se čine nekorisnima i "navučenima" podjele prostora poput "formalna" i "funkcionalna" regija, čemu daje naglasak Glasson u *op. cit.*, str. 22. "Formalna regija", utemeljena na socio-ekonomskom kriterijima, još održava upotrebnim smisao, ali ga prema tom autoru gubi ako je utemeljena na prirodnim faktorima, kao "prirodna formalna regija". Sve je to pomalo nejasno, što samo potvrđuje ispravnost shvaćanja regije kao fluktuirajuće kategorije prostora, prostoru više oktroirane nego iz njegovih iznikle.

Osim pojma "regije", koji je u smislu jednoznačnosti upitan, drugi temelj definiranju prostornog obuhvata mogla bi biti upravno-politička podjela teritorija. Ona je, dakako, jednoznačna, ali ne zato što bi problem bio riješen nego zato što je zapostavljen. Takvo je zapostavljanje problema regionalizacije logično kod "najmanje regije" za prostorni plan općine jer nema smisla silaziti ispod toga, a iznad najveće jedinice, države, ići se ne može. Ostaje veliki međuprostor, otvoren teoriji regionalizacije, kao i potreba utemeljenja prostornih planova koji nisu u vezi ni s kakvom regionalizacijom jer su "specijalni", bilo oni sami (tzv. sektorski planovi), bilo prostori za koje ih je potrebno raditi (npr. prirodni rezervat). Međutim, i ovo posljednje ipak ne može posve isključiti upravno-politički okvir, pa i taj odnos treba obuhvatiti, što ćemo pokušati na kraju, a nakon razmatranja čisto teoretskih načela regionalizacije u svrhu delimitacije prostora obuhvata regionalnih prostornih planova, tj. planova za prostore koji su veći od općine a manji od države, a ne spadaju u kategoriju posebnih planova¹³.

I. NAČELA DEFINICIJE OBUHVATA PROSTORNOG PLANA

1. Kriterij homogenosti

Kad kažemo za neki prostor da je "homogen", pada nam odmah na um dobro poznat i blizak pojam "homogene regije". Tako obično definiramo prostorne cjeline različitih veličina koje u najvećem broju slučajeva odgovaraju ustaljenoj i općenito udomaćenoj predodžbi "povijesno-zemljopisne" regije. Drugo je pitanje da li je opravdano jedno s drugim povezivati, ali je činjenica da su ti pojmovi povezani u shvaćanju najšireg kruga ljudi, i to već od srednje škole.

Kriterij homogenosti se temelji na metodi utvrđivanja "sličnosti" intraregionalnih jedinica prostora, odnosno ako je riječ o razgraničenju, onda na razlikovanju interregionalnih različitosti. Prema tome je homogeni prostor (ili regija, ako je dovoljno velika) prostor čiji pojedini sastavni dijelovi pokazuju manje različitosti između sebe nego prema elementima susjednog prostora.

Glavni je uvjet pri tome da takav prostor bude kontinuiran jer ne bi imalo smisla govoriti o diskontinuiranom homogenom prostoru. U uvjetima homogenosti ne može, dakle, postojati diskontinuitet – budući da bi on *ipso facto* poništio homogenost.

Prema tome, uniformnost (dakako relativna) je ta koja označuje homogeni prostor.

Metodološki, homogenost se može utvrditi, dokazati ili opovrgnuti samo mjerenjem i utvrđivanjem činjenica, pa je metoda dakle prvenstveno "morfološka", a definicija granica takvog prostora proizlazi iz rezultante postojećeg stanja. U tome je smislu, dakle, metoda statična, čak i onda kad se radi o stanju dinamičnih kategorija. Na primjer, i vrlo aktivne migracije mogu se promatrati kao "stanje" u tom prostoru, jednako kao i promjene u strukturi stanovništva, gospodarstva, stupnja razvijenosti, socijalnih odnosa i sl. Zbog toga se ne možemo složiti s mišljenjima da "homogenost" u suštini uvijek vodi do poimanja prostora kakvog se običava nazivati "prirodnom regijom" i počiva na "pejzažu" kao na glavnom determinirajućem faktoru. Koliko god

13 "Prostorni plan za područje posebne namjene" u starom zakonu, odnosno "Prostorni plan za područje posebnih obilježja" u *Prijedlogu* 1991.

krajolik bio bitan i nezaobilazan u uređivanju prostora, sam je pojam vrlo nestalan i odupire se stvarnoj perspektivi planiranja, osim ako ono nije izrazito usmjereno na konzervaciju (prirodni rezervat). Ipak je točno da je koncept homogenosti uglavnom, ali *via facti*, vezan za prevagu ruralnih komponenti – jer sama prisutnost grada remeti načelo homogenosti, a time mu i oduzima objedinjavajuću vrijednost koja je zapravo smisao (*raison d'etre*) koncepta homogenosti.

Time je upotrebljivost koncepta homogenosti u raščlambi prostora za prostorno planiranje znatno umanjena, iako je "homogena regija" još uvijek katkad rado viđeni oblik u planiranju, što potvrđuje veliki broj prostornih planova u Hrvatskoj. Puna vrijednost tog koncepta svakako dolazi do izražaja kad značajnije prevladavaju prirodni nad antropogenim elementima u slici prostora, npr. u nenaseljenim ili rijetko naseljenim predjelima slabe razvijenosti i u kojima su ljudske grupe relativno nesposobne da se oslobode imperativa prirodne sredine.

Osim toga, koncept homogenosti dolazi do izražaja i u analizi svih značajki koje se mogu označiti kao "stanja", bez obzira na to što i stanje može imati i unutrašnja dinamična svojstva.

Međutim, u ukupnosti planiranja, uzmemo li za primjer tipične hrvatske homogene regije kao Hrvatsko zagorje, Istru, Liku, Slavoniju, odmah se nameće pitanje kakva bi bila svrsishodnost prostornog plana ako bi se on ograničio na koncept homogenosti, a zanemario bi dinamične aspekte, koji, primjerice Hrvatsko Zagorje, razlažu na diferencirane i hijerarhizirane gravitacije Varaždina i Zagreba, Istru na Pazin, Buzet, obalne gradove i ekstraregionalno središte Rijeku, a Dalmatinsku zagoru strukturiraju tek u odnosu prema obalnim gradovima¹⁴.

Upotrebljivost koncepta homogenosti nalazimo prvenstveno u području interpretacije "tipičnih" prostora i uspoređivanju struktura za pripremu funkcionalnih studija.

2. Kriterij polarizacije

Osim stanja značajki, jednako je važno, ako ne i važnije, uočiti pojave međuzavisnosti. Prostor nije tek okvir postojanja, već prije svega okvir života. Približavamo se time pojmu "ekonomske regije", iako ne sasvim, jer ta dva pojma ne moraju imati isto značenje¹⁵.

Razvijeni prostor nije u pravilu homogen, već heterogen. Heterogenost mu daje diferencijacija djelatnosti i različitost njihovog smještaja te, s time povezano, i diferencijacija stanovništva, kako prema djelatnostima, tako i prema stupnju koncentracije, a također i prema načinu života¹⁶. Zbog toga je pojam "ekonomskog

14 Utjecaj prirodne sredine na društvo nešto je jače izražen topografskim okvirima kao što su planinske doline, visoravni, otoci i oaze, v.: Marinović-Uzelac, A., *Socijalni prostor grada*, Liber, Zagreb, 1978., str. 24-26.

15 Ekonomski je prostor moguće shvaćati i kao homogeni prostor u tradicionalnom smislu, tj. kao prostor koji u gospodarskom pogledu odražava određene i zaokružene značajke. No takvo shvaćanje danas ne samo da je tradicionalno, nego se na njega mora gledati i kao na prevladano, budući da se suvremeno gospodarstvo više temelji na razmjeni nego na samodostatnosti.

prostora", kojeg toliko forsiraju službeni organi, prilično ambivalentan za potrebe prostornog planiranja koje mora uočavati ukupnost prostornih značajki i odnosa¹⁷.

Glavni vid, uzrok i posljedica heterogenosti prostora su gradovi kao izraz koncentriranog rasporeda stanovništva i djelatnosti. Svaki grad oblikuje oko sebe veću ili manju gravitacijsku zonu, pa je tako središte funkcionalnih, prostornih, društvenih, gospodarskih i političkih međuzavisnosti. Grad je, dakle, pol, odnosno na hrvatskom "žarište" (ili "čvor") gravitacijske zone, budući da difuzno raspoređene funkcije ekstraurbanog prostora gravitiraju prema koncentriranim funkcijama urbanog prostora i obrnuto, a isto vrijedi i za korisnike tih funkcija koji nisu ništa drugo do njihov komplement. Tako shvaćeni prostor naziva se "polarizirani" prostor ili "polarizirana regija", odnosno "žarišna" ili "nodalna" (čvorišna) regija¹⁸.

Prema tome, shvaćanje polariziranog prostora i uopće artikulacije prostora ne temelji se više na morfološkoj analizi nego na fiziološkom pojmu međuzavisnosti, a razvilo se iz analize utjecajnih zona gradova.

Između grada i njegove okolice postoji razmjena ne samo dobara nego i svih potreba i sklonosti, pa je prema tome polarizirana regije heterogena, jer tamo gdje nema heterogenosti, ne može biti ni značajnije razmjene. To znači da su pojedini dijelovi heterogenog prostora jedni drugima komplementarni, što znači da su i u funkcionalnoj međuzavisnosti.

Granice takvog polariziranog prostora definiraju se razmeđem utjecaja susjednih polova na temelju načela da pojedini dijelovi heterogenog prostora održavaju međusobno, ili s dominirajućim polom, više odnosa nego sa susjednim

Polarizirani je prostor, dakle, i vrlo pogodan planski prostor. No, kako postoji hijerarhija polariziranih prostora, koja se, naravno, poklapa s hijerarhijom urbanog sustava, svaki polarizirani prostor nije ujedno i podoban okvir prostornom planiranju. Planski polarizirani prostor nalazimo samo na višim razinama urbanog sustava, na razinama koje omogućuju neku razinu cjelovitosti planiranja, bilo teritorijalnim

16 "Način života" je pojam kojemu posebno pisci francuske škole antropogeografije (*géographie humaine*) daju posebno značenje. Tako je Max Derruau definirao "način života" kao "skup običaja kojima ljudske grupe osiguravaju svoj opstanak" (*Précis de géographie humaine*, A. Colin, Pariz, 1961., str. 109), a elementi su mu instrumenti rada, radni procesi, socijalni elementi (veze radne zajednice) i duhovni elementi (kulture). No već je Max Sorre definirao "elemente načina života" kao "tehlike", a način života kao "kombinaciju tehnika i običaja", klasificirajući ih na "kreativne, fiksacione, kočnice i ograničenja", kojima jedna skupina osigurava svoj opstanak (*Les fondements de la géographie humaine*, t. II, Techniques, Pariz, 1954.).

17 Dok je antropogeografija znanost multiplih odnosa koji objašnjavaju naseljenost (*établissement*) i način života u prostornom okviru, dotle ekonomska geografija proučava proizvodnju i promet proizvoda same za sebe, a prema društvenim se skupinama okreće samo da objasni svoj predmet proučavanja (Derruau, M., op. cit.). Antropogeografija je, dakle, "vizualna" i zato za prostorno planiranje jedna od temeljnih pomoćnih znanosti. Nažalost, neke geografske škole danas je odbacuju ili ju umanjuju, supstituiravši joj "socijalnu geografiju", koja joj je ipak samo jedna specijalnost.

18 Ima autora koji prave razliku između "polarizirane" i "modalne" regije. Prema našem mišljenju, bez opravdanja.

prostranstvom, bilo gospodarskim i demografskim potencijalima, bilo društveno-političkim kompetencijama u odlučivanju.

Manje su pogodne kao prostorne jedinice prostornog planiranja gravitacijske zone najnižih rangova središta, kao i onih najviših, jer na tim ekstremnim razinama nailazimo na druge, važnije, svrsishodnije ili barem neizbježne kriterije. Na primjer, teško je zamisliti prostorni plan za gravitacijsko područje malenog središta ako bi on obuhvatio dio općine. Prostorni plan za dio teritorija općine može se odnositi samo na neko "područje posebnih obilježja" (rekreacijska, turistička, industrijska zona, uređenje izazvano regulacijom rijeke, prirodni rezervat), ali u tim su slučajevima ti planovi manje razvojni, a više doslovno "prostorno-teritorijalni", pa je i njihova delimitacija zapravo više podvrgnuta kriteriju homogenosti nego polariziranosti, ili nekom tehničkom kriteriju. S druge strane, kod najvišeg ranga polarizacijski kriterij sam u sebi gubi smisao jer državni prostorni plan, po prirodi teritorija, ne može biti omeđen zonom utjecaja najvećeg grada (pogotovo zato što u mnogim zemljama najveći grad nije i glavni grad), nego političkim državnim granicama, osim dakako, ako se ne radi o sasvim maloj državi tipa Luxemburg, San Marino i sl.

3. Metode definiranja i delimitiranja

U definiranju i omeđivanju homogenog prostora metode su složenije nego za homogeni prostor. Umjesto utvrđivanja osobina tu je potrebno dohvatiti i mjeriti dinamične pojave, morfološki se pristup dakle mijenja za fiziološki.

Druga je razlika još i u tome što metode za homogeni prostor moraju biti manje-više empirijske (opservacija, ankete i sakupljanje podataka), dok metode kod polarizirane regije mogu, osim empirijskih, biti i teoretske, izražene matematičkim modelima¹⁹.

Teoretske su metode definiranja polarizirane regije, doduše, prilično komplicirane za praktičnu upotrebu jer nije uvijek jednostavno imati na raspolaganju sve podatke, čak niti za samo razvijanje modela, pa su stoga svi modeli uvijek reducirani, polaze s mnogo apstrahiranih okolnosti, ograničavajući se na bitno, a to za praktične potrebe dakako nije dovoljno. Zbog toga se ta vrsta metoda još uvijek kreće u području čiste teorije, a u okvirima praktičnog rada na prostornim planovima mogu poslužiti samo kao nosioci referenci za uporedbu.

Empirijske su metode stoga pristupačnije, a po svojim su značajkama posredne. Istražuju se učinci, prostranstvo i jakost gravitacije regionalnog pola, regionalnog

19 Sažete prikaze teorija i shvaćanja polarizirane regije v.: Šimunović, I., *Grad u regiji*, Biblioteka Pogledi, Split, 1986., str. 89-110.; Vresk, M., *Grad u regionalnom i urbanom planiranju*, Školska knjiga, Zagreb, 1990., passim. Izvod najvažnijih modela u: Prost, M. A., *La hierarchie des villes en fonction de leurs activités de commerce et de services*, Gauthier-Villars, Paris, 1965. U smislu dokaza o stvarnoj upotrebljivosti teoretskih modela zanimljiv je rad: Grgurević, O., *Prilog proučavanju sustava hijerarhizacije centralnih naselja Hrvatske*, diss. doct., Arhitektonski fakultet u Zagrebu, 1990., u kojemu je pokazan, *mutatis mutandis*, izvjesni odnos stvarnog urbanog sustava Hrvatske i Christallerovog modela, a pogotovo njegovog nastavka u Beckmana. Također članak istog autora "Relativni centralitet naselja Hrvatske" s uvedenim pojmom "negativni centralitet" posebno korišten u analizi stupnja centraliteta nižih rangova, u: *Sociologija sela*, Institut za društvena istraživanja, Zagreb, 111-114/1991., str. 73-81.

središta (grada) mjerenjem pojava koje ukazuju na gravitaciju. U obzir dolaze: mjerenje prometa, brojenje telefonskih impulsa, distribucija lokalnog tiska, migracije anomalne i ekstraanomalne potrošnje i usluga, donekle stalne migracije, eventualno, za uži pojas gravitacije, i dnevne radne migracije, dinamika rasta grada, povećavanje prometa prema gradu u nekom vremenskom razdoblju, vikend-turizam, smještaj sekundarnog stanovanja, organizacija javnog prigradskog prometa itd. Delimitacija zone utjecaja regionalnog pola može se tada dobiti superponiranjem pojedinih kartografskih prikaza tih analiza koje je korisno, osim na topografsku podlogu, ucrtati i na kartu izokrona. Tako dobivene granice su, naravno, uvijek manje jasno nego kod homogene regije i sastoje se zapravo od zone neodređenosti.

4. Sinteza homogenosti i polariziranosti

Koliko god se koncepti kriterija homogenosti i polariziranosti u definiranju planskog prostornog obuhvata suštinski razlikovali, kako u metodama tako i u primjeni, u stvari su oba pristupa korisna i neophodna, štoviše, oni se mogu zajedno primijeniti na istom prostoru.

Neki se prostori više prilagođuju konceptu homogenosti, drugi polariziranosti, ali je moguće zamisliti i koegzistenciju oba načina artikuliranja prostora²⁰. Može se, naime, smatrati da se svaka prostorna jedinica manifestira s pomoću dvije vrste fizionomije i utjecaja:

1 – Svaka prostorna jedinica predstavlja jedan element statističke disperzije drugih prostornih jedinica istog ili sličnog tipa, čiji zbroj identificira homogenu zonu.

2 – Istovremeno je djelatnost svake prostorne jedinice centrirana prema polu, tj. središtu gravitacije zone kojoj pripada i time predstavlja element gravitacijskih odnosa.

Prema tome, postoje ili odnosi u homogenoj grupi, podvrgnutoj istom polu gravitacije, ili odnosi polarizacije središta niže prema središtu više razine, što znači da postoji alternirajući i hijerarhizirani slijed homogenih i polariziranih zona.

5. Planska regija

Društvo mijenja prostor na kojem obitava i koji iskorištava²¹, mijenja ga i onda kad ga zaštićuje, ali se ne može nijekati i utjecaj fizičko-geografskih okvira na razvitak društva. Postoje odnosi akcije i reakcije između socijalnih i fizičkih determinanti ljudske djelatnosti i opstojnosti.²²

Prema tome će delimitacija područja obuhvata prema načelu homogene regije samo izuzetno zadovoljiti potrebe prostornog planiranja budući da se previše oslanja ili na prirodne značajke ili na statične vidove antropogenih obilježja prostora.

S druge strane, koncept polarizirane regije previše je dinamičan da bi mogao biti

20 Philbrick, A. K., Areal functional organisation in regional geography, P. A. P. R. S. A., 1957., str. 87-89., i Principles of areal functional organisation in regional human geography, *Economic Geography*, No. 3/1957., str. 299-335.

21 "Čovjek stvara geografiju kao što stvara povijest", Boudeville, J., *Espaces économique*, P. U. F., Pariz, 1965., str. 5.

22 Marinović-Uzelac, A., *Socijalni prostor grada*, str. 24-28.

isključivim načelom definiranja planskog prostora, a i granice su na takvom prostoru previše neodređene. Taj će koncept svakako bolje poslužiti za visoko urbanizirani prostor, s visokim koeficijentom urbanizacije²³, nego u slabije urbaniziranom predjelu, ali i tada se ne mogu posve zanemariti fizičke značajke prostora koje će uvijek imati utjecaja na zatvaranje prostorne jedinice.

Vidimo, dakle, da realne potrebe vode prema primjeni različitih kriterija definiranja planskog prostora, kao i do mogućnosti njihove kombinacije. S druge strane, definicija planskog obuhvata ne mora uvijek ovisiti o analizi sadašnje niti prošle stvarnosti i ne mora uopće odražavati stvarnost, tim više što smo vidjeli da je moguće posumnjati u stvarno postojanje regije.

Mogu se pred problemom prostornog uređenja javiti izvjesni pragmatični imperativi, proizašli iz potreba kojih smo svjesni i čije uzroke uočavamo na nekom prostoru, naslućujemo čak i moguće posljedice, dok na nekom drugom prostoru to ne mora biti. Svjesno se, dakle, može odrediti planski obuhvat, "planska regija"²⁴ kao prostor čiji su svi dijelovi podvrgnuti jednoj planskoj akciji, tj. jedinstvenoj programskoj odluci. Takva je regija dakle instrument planiranja i provođenja politike zadanog cilja uređenja prostora, za razliku od "homogene" i "polarizirane" regije, koje su ipak samo objekti planiranja i podloge planiranju. Tako smo došli do koncepta regije kao sredstva. *Regija u prostornom planiranju mora biti sredstvo, a ne cilj!* A budući da je upravno-politička podjela teritorija također sredstvo upravljanja, a ne cilj, onda je i u tome području regionalizacija sredstvo, a ne samoj sebi svrha (ili svrha skrivenih ciljeva), i mora počivati na funkcionalnim, a ne arbitrarnim kriterijima. Ona se od prostorno-planerske regije razlikuje jedino po stabilnosti.

Budući da su prostorni problemi različiti po značajkama, a vremenski nejednako raspoređeni, možemo zamisliti onoliko planskih regija koliko i problema: turizam, zaštita prirode, zaštita okoline, vodoprivreda, industrijski bazeni, poljoprivredna područja itd. To bi se moglo činiti otvaranjem stare rasprave o mogućnosti specijalnih (parcijalnih, sektorskih) prostornih planova, ali bez obzira na to što se zakonima mogu regulirati samo opći (integralni) prostorni planovi, specijalni nisu nemogući²⁵, u određenim okolnostima. No više nego službeni, specijalni će planovi biti prostorne studije sa svrhom da njihovi rezultati budu uključeni u integralne prostorne planove kroz koje će tek dobiti i zakonski okvir provedbe.

Problemi koji mogu determinirati izbor "planske regije" mogu biti tehničke, gospodarske ili socijalne naravi. Mogla bi se podvrgnuti kritici klasifikacija na istoj razini "homogene", "polarizirane" i "planske" regije kako ju je postavio J. Boudeville. Naime, dok su prva dva tipa teoretske prirode, treći je političke i tehničke, pa može sasvim dobro obuhvatiti i prva dva kao podređene ili se u njih uklopiti kao u nadređene²⁶.

23 Ipak pretežito u uvjetima relativno dobro piramidalno strukturiranog urbanog sustava, a nikako u gusto urbaniziranoj regiji, tj. konurbaciji. Naime, konurbaciju se, paradoksalno, ponovno može smatrati homogenim prostorom. I tu, naime, postoji jasna fizička značajka prostora, samo što je antropogena, iako zapravo začeta utjecajem polarizacije.

24 "Region-plan" prema Boudevilleu, u: *Espaces...*

25 Ne miješati "posebni prostorni plan" s "prostornim planom za područje posebnih obilježja". Ovaj drugi je još uvijek integralni plan, iako specifično usmjeren.

Nije rijetko da su čak i integralni prostorni planovi bili rađeni za namjerno definirane "planske regije" pod imperativom i s prioritetom jedne glavne komponente. Kao prvi takav prostorni plan često se navodi prostorni plan za sliv rijeke Tennessee u Sjedinjenim Američkim Državama 1933. godine, koji pet godina prethodi uređenju riječnog bazena Sađ Francisco, a trideset godina uređenju osovine Moselle-Saône-Rhône²⁷. Polazeći od potrebe regulacije voda, izgradnje riječnih plovni putova, potreba hidroenergetike i navodnjavanja, ti su planovi obuhvatili ukupnu problematiku prostora. U Hrvatskoj je takav pothvat poduzet prvi i jedini put izradom Prostornog plana za HE-sustav Drava, s namjerom da mu se rezultati potom uključe u općinske prostorne planove²⁸.

Vidimo na primjeru Tennessee da se rijeka javlja od samih početaka razvitka prostornog planiranja ne samo kao prostorni, jer to je uvijek bila, nego i kao planski integrator prostora. Bilo je ljudi koji su tu okupljajuću ulogu rijeke davno osjetili i isticali je ispred njezine klasične uloge prepreke, a često puta i granice²⁹. Uostalom, uloga "prepreka" nije samo ograničavajuća nego i integrativna, štoviše i kreativna, pa je uloga generativnog faktora postanka i razvitka gradova, zbog zaustavljanja i reorganizacije prometa i promjena u načinu transporta, uočena već u klasika urbane geografije³⁰. A s učvršćenjem ekološkog progleda na prostor integrativna uloga rijeke kao "formativnog elementa" planskog prostora sve će se više nametati. Dakako, u

26 Marinović-Uzelac, A., Opći metodološki okvir..., *op. cit.*, str. 506.

27 "Tennessee Valley Authority" (TVA) sa sjedištem u Washingtonu i stožerom u Knoxvilleu. Obuhvat: država Tennessee i šest država (Kentucky, Alabama, Virginia, Sjeverna Karolina, Georgia i Mississippi), "Comisão do Vale Sađ Francisco" (CVSF) sa sjedištem u Rio de Janeiru, potom u Braziliji. Skuplja oko doline S. F. pet brazilskih država: Minas Gerais, Bahia, Segripe, Alagoas, Pernambuco. "Axe Moselle-Saône-Rhône" (Compagnie Nationale du Rhône) proteže se na 23 francuska departmana.

28 Naručio: Varaždin, Čakovec, Ludbreg općine i Elektroprivreda Hrvatske. Izrada: Zavod za urbanizam Arhitektonskog fakulteta u Zagrebu, pod vodstvom autora, 1980. v.: *Arhitektura*, Zagreb, 189-195/1985-86., i *Urbanisme*, Pariz, No. 201/1984. Cilj: Postići uređenjem okolnog prostora da HE-sustav Drava ne bude element razdvajanja nego spajanja Zagorja i Međimurja.

29 Maršal Marmont u Memoarima: "Jedan je od prvih poteza moje uprave bio odrediti teritorijalnu i upravnu podjelu. Tražio sam odgovarajući ključ, uvjeren da u svemu postoji stvaralačko načelo koje nadmašuje materiju... Osim tog načela (komunikativnost, veličina) postoji još jedno, jednako važno. U mnogim su krajevima okruzi i pokrajine razgraničeni rijekama, međutim ništa apsurdnijeg! ... Interesi žitelja dviju obala jedne rijeke uvijek su isti, njihovi su odnosi mnogostrani i stalni, njihovi poslovi učestali. Nerazumno je dakle pridati stanovnike dviju obala (osim ako to nije granica države) dvjema različitim upravama, pa tako administrativne podjele moraju biti omeđene bazenima a ne završavati na obalama rijeka". (Iz *Memoara Maršala Marmonta - Ilirske uspomene 1806-1811.*, Split, Biblioteka Mogućnosti, 1977., str. 147)

30 Bryhnes, J., *La géographie humaine*, F. Alcan, Pariz, 1934., str. 200-209., o ulozi prepreke u razvitku gradova planinskih masiva. Sorre, M., *Les fondements de la géographie humaine*, t. III, L'Habitat, A. Colin, Pariz, 1952., izričito govori o prepreci kao o kreativnom elementu geografije gradova.

slučajevima kada je riječno korito državna granica, ta je uloga bitno smanjena, ali ponovno iskrsava u obliku uske međunarodne suradnje. Radovi na Rajni su za to izraziti primjer.

Druga svrha "planske regije" može biti namjera da bude koordinatorom različitih problema i čitavog niza prostornih planova, kao što je tu svrhu imao Koordinacioni regionalni prostorni plan Gornji Jadran. Taj je plan tada bio međurepublički, izrađen za prostor koji se proteže od Alpi (Bovec, Gornje Posošje) do granice općine Split, sa zaleđem u Hrvatskoj, do granice Bosne i Hercegovine. Tako veliki teritorij planskog prostora delimitiran na način na koji je to bio, može na prvi pogled iznenaditi. Svakome je, naime, odmah jasno da prostor oko Bovca ne može imati nikakve veze s prostorom Zadra. U toj se velikoj regiji može uočiti nekoliko homogenih regija (Gornje Posošje, slovenski krš, Istra, Gorski kotar, Lika, Ravni kotari, Dalmatinska zagora, svaki od otoka posebice); zatim, tri homogene zone u odnosu prema moru (otoci, obalni pojas i zaleđe), kao i nekoliko polariziranih regija različitog ranga hijerarhije polova (riječka, Bovec, koparska, pulska, zadarska, šibenska i niz drugih manjih, pa čak i gravitacijski utjecaji ekstraregionalnih središta kao Ljubljane, Zagreba i Splita). Ipak je postojao razlog takvog formiranja planske regije: zajednički su bili problemi litoralizacije gospodarstva, stanovništva i urbanizacije, a posebno turizma i s time povezano, problemi namjene prostora i očuvanja obale³¹.

Planska je regija, dakle, u neku ruku superpozicija koncepta homogenosti i polariziranosti, sa značajkama homogenosti geografskih i socijalnih uvjeta različitih zona – što se tiče lokalizacije gravitacijskih zona polova razvitka s odnosima prostorne komplementarnosti između raznih djelatnosti te između djelatnosti i stanovništva³².

Ovu, Boudevilleovu definiciju, koja svakako vrijedi, moramo međutim dopuniti: osim u ovakvom makro-smislu, planski prostor, za potrebe prostornog uređenja i planiranja, mora postojati i u mikro-smislu. Naime, postoje potrebe i za izradom raznih vrsta prostornih planova za vrlo malene prostore, a da to ipak nisu područja naselja, te se ne mogu zvati urbanističkim planovima. I taj veliki raspon u teritorijalnim obuhvatima prostornih planova razlogom je da pojam "regija" moramo izdvojiti, pa je to i razlogom da je stariji izraz "regionalno planiranje" postupno zamijenjen izrazom "prostorno planiranje".

6. Upravno-statistički kriterij

Teoretsko i znanstveno definiranje prostornog obuhvata plana, vidjeli smo, moguće je samo za kategorije planova koji se nalaze između općinskog i državnog

31 Ne možemo se ipak oteti dojmu, koji nas prati još od našeg sudjelovanja u vođenju tog projekta, da je taj planski prostor ipak bio preširoko obuhvaćen i da se je tu u dobroj mjeri radilo i o megalomaniji, kako jugoslavenskih vlasti, tako i Unescove službe za razvoj. O upitnoj svrsishodnosti prevelikih planskih prostora v.: Marinović-Uzelac, A., Mogućnosti i granice velikih prostornih planova, *Čovjek i prostor*, Zagreb, 7-8/1989.

32 V. još za plansku regiju: Boudeville, J. R., osim *Espaces...*, op. cit., isti autor: "Hierarchie urbaine et aménagement des villes", u: *Revue d'économie politique*, Janvier-fevrier, 1964., u: *Développement économique régional et aménagement du territoire*, éd. Sirey, Paris, str. 65. i *Aménagement du territoire et polarisation*, M. Th. Genin, Paris, 1972., s matematičkim modelima.

prostornog plana, jer su oni, *ipso facto*, definirani najmanjom i najvećom prostornom granicom. Međutim, niti tu međurazinu planiranja upravna podjela teritorija ne ostavlja bez utjecaja.

Sve države imaju teritorij razdijeljen u izvjesne upravne ili, manje ili više, samoupravne jedinice, različitih veličina i nadležnosti, različitih međuzavisnosti i hijerarhijskih odnosa.

U suštini, te su teritorijalne jedinice s jedne strane okviri djelovanja vlasti, a s druge strane izraz lokalne samouprave. Ova vuče podrijetlo od lokalnih udruživanja i organiziranja zbog utjecanja na uvjete opstanka, katkad začeta kao obrambeno sredstvo (protiv feuda, protiv "drugih", protiv pravih neprijatelja, protiv konkurencije i sl.), a danas (uz mjestimičnu perzistenciju "obrambenog kompleksa") pretežito imaju svrhu demokratizacije u donošenju odluka o svim stvarima i potrebama o kojima se može imati bolji uvid na lokalnoj razini i o onima koje se ne tiču općeg državnog interesa.

Međutim, osim ovog društveno-političkog značaja te teritorijalne jedinice imaju za prostorno planiranje i važan tehnički karakter kao element mreže statističkih jedinica koje su okviri statističkim podacima. Ta je značajka već sama po sebi dovoljna da te upravno-teritorijalne jedinice promatramo kao prostornu stvarnost, u jednakoj mjeri kao što su to rijeke, planine, industrije, poljoprivreda, sela, gradovi i stanovništvo. Uostalom, često kritizirane kao umjetne tvorevine, te su prostorne jedinice ipak odraz, većinom nesvjesne i spontane, ali osjećane regionalizacije koja se ne temelji isključivo na političko-društvenom kontekstu, već nerijetko i na dalekim tradicijama³³.

U praksi prostornog planiranja, uslijed njezinog u velikoj mjeri neizbježnog tehničkog okruženja i pragmatizma, javljala su se mišljenja da granice upravno-političkih teritorijalnih jedinica ne smiju sputavati i da su njihove loše strane kao planskih okvira očigledne: vezane uz tradiciju, naslijeđe su nerijetko struktura iz drugih vremena ili sustava, katkad su i zaista nedovoljno smišljene tvorevine bez unutarnje logike, te ne evoluiraju dovoljno brzo s dinamikom razvitka.

Međutim, kako one jesu društveno-politička stvarnost koja omogućuje autonomiju inicijativa i odluka, a uvijek su i skoro jedino mogući okvir korištenja informacija i dokumentacije, ne može ih se izbjeći i kao okvir planerskog djelovanja. Dakako, one ne smiju istraživača i planera zarobiti i potrebno je otkriti, shvatiti i objasniti sve veze i odnose sa susjednim područjem, pa ako je potrebno, upravo prostornim planom i dokazati njihovu eventualnu apsurdnost. No i najveća krutost upravno-teritorijalnih okvira bit će manje štetna od njihovog nepromišljenog mijenjanja.

Susreće se i mišljenje da bi te strukture morale biti rezultatom primjene objektivnih kriterija za definiciju regije, tj. da bi bilo potrebno da proizađu iz prostornog plana. Međutim, ne planira se samo prostor u smislu uređivanja, nego se planira i usmjeravanje procesa u prostoru, a to znači da bi upravne jedinice, utemeljene prostornim planovima, neprestano fluktuirale – budući da je prostorno planiranje neprekidni proces. Takav bi pristup u stvari paralizirao planiranje, ako ni zbog čega drugoga, a ono zbog nemogućnosti korištenja statističkih informacija tijekom vremena. Kako su svi podaci s vremenom promjenljivi, da bi ih se moglo uspoređivati, potrebno

33 Npr.: francuski su departmani bili kritizirani kao umjetne tvorevine koje su "birokratski" nadomjestile pokrajine kraljevine, no oni ipak poštuju granice općina za koje se, i same kritizirane, ispostavilo da katkad vuku podrijetlo iz galskih predrimskih vremena!

je da budu upisani u stabilne teritorijalne okvire.

Osim toga, kao što smo vidjeli, isti se teritorij može rajonizirati na više načina, štoviše, ti se načini mogu i međusobno upotpunjavati. Zbog svega navedenog uvijek mora vrijediti načelo da se prostor planiranja delimitira u skladu s granicama upravno-teritorijalnih jedinica državne podjele, osim nekih planova za područja posebnih obilježja.

U praktičnom smislu to znači da definiranje obuhvata prostornog plana treba proizaći iz teoretskih ili empirijskih analiza, obavljenih znanstvenim metodama, modificiranih eventualno pragmatičnim potrebama "planske regije" (što ne znači a priori da su one utvrđene neznanstvenim postupcima), ali će se nakon toga detaljna i konačna delimitacija prilagoditi administrativnim granicama.

Razlika između regije utvrđene na temelju znanstvenih kriterija i regije konačno uklopljene u administrativne granice bit će utoliko manja ukoliko je broj obuhvaćenih administrativnih jedinica veći jer će svaka pojedina biti u odnosu prema prostornom obuhvatu u prosjeku i relativno manja, pa će i odstupanje prema tome biti manje.

II. STALNA REGIONALIZACIJA I TERITORIJALNA PODJELA

Problem podjele državnog prostora u mnogim se državama javlja u prvom redu kao problem organizacije teritorijalnog međustupnja u podjeli kompetencija između općine i države. Pri tome su podrijetlo, veličina, stupanj u hijerarhiji odnosa i broj tih jedinica dakako različiti. Pri tome je još zanimljiv i filozofski problem: da li se državu teritorijalno dijeli u sve manje dijelove, prema dolje – do općina, ili ju se izgrađuje konstituiranjem sve većih jedinica, počevši od općina – prema gore?

Uzmimo samo nekoliko primjera velikih država Europe ili manjih koje su nam bliže.

U Francuskoj je srednja jedinica "departman" (ima ih 94), koja okuplja više općina, područje "susreta" samoupravne općine i središnje vlasti. U općini su općinsko vijeće (*conseil municipal*) i načelnik (*le maire*) neposredno izabrani na izborima, na čelu departmana stoji prefekt, imenovan od države, uz skupštinu (*conseil général*) čiji su članovi birani na izborima. Departman se dijeli na okruge (*arrondissements*) ili potprefektore (samo izvršna vlast), koje se dalje dijele na kantone (*cantons*), koji su zapravo samo izborni okruzi za izbor po jednog vijećnika u skupštinu departmana³⁴. Ocijenivši departmane premalenim, a općine su pogotovo vrlo malene, za rješavanje suvremenih prostornih problema osnovane su u novije vrijeme "regije" koje ujedinjavaju po nekoliko departmana, a na čelu im stoji regionalni prefekt (popularno zvan *superprefêt*). Te jedinice nemaju prerogative vlasti, nego im je dana samo savjetodavno-koordinacijska uloga, a tako i njihovom prefektu³⁵. Te su "regije" pokušale

34 Osnutkom departmana ukinute su revolucionarnim Konventom nekadašnje granice feudalne pokrajine (Ile de France, Normandie, Bourgogne, itd.). Međutim, već je kraljevska vlast Ljudevita XIV. ograničila feudalnu samoupravu kneževina, vojvodstava i grofovija, organiziravši ih u "provincije" kojima stavlja na čelo kraljevske "intendants". Od ovih su ostali u povijesti poznati kao veliki upravitelji provincija Thiers u Nimesu, a kasnije Haussemann u Bordeauxu, prije nego ga je Napoleon III. postavio za prefekta Pariza.

35 Predsjednik Ch. de Gaule ih je pokušao konstituirati kao stupanj u strukturi vlasti, što nije prošlo na referendumu i imalo je za posljedicu njegovu ostavku.

obnoviti stare feudalne povijesne pokrajine, ali se pokazalo da gravitacijske zone velikih regionalnih metropola, a posebno Pariza, tu sliku potpuno preinačuju.

Savezna Republika Njemačka sastoji se od deset "zemalja" (*Länder*), povijesnih, nekada samostalnih država. Veće se dijele još u po dvije pokrajine, a sve su podijeljene u okruge, kotareve i gradske i seoske općine. Slično je i s austrijskih osam saveznih "zemalja" (okruzi, kotarevi, općine). Švicarska je konfederacija kantona (23) vrlo starog podrijetla, veći su kantoni podijeljeni u distrikte i općine, a manji samo u općine. U Italiji je glavni teritorijalni međustupanj između općine i države provincija, koja se dijeli na općine. Provincije su oblikovane kao polarizirani prostori oko gradova-središta, i to srednjih i velikih gradova, čije ime i nose, za razliku od francuskih departmana koji nose imena rijeka jer su uglavnom prema porječjima i oformljeni. U Italiji još postoji i pet autonomnih pokrajina (*regione*), ali i one se dijele na provincije i općine.

U bivšoj je federativnoj Jugoslaviji između općina i federalne republike postojao međustupanj "kotar", koji je nosio ime po središnjem mjestu. Zatim su kotarevi ukinuti, s obrazloženjem da se općinama daje sva stvarna samoupravnost te da je međustupanj vlasti nepotreban. Međutim, stvarnost je bila nešto sasvim drugo, budući da, teritorijalno, kotarevi zapravo nisu bili ukinuti, nego su uglavnom samo dobili naziv "općina", pa su time općine postale izuzetno velikima, kakvih nema nigdje u Europi. One su doduše zaista formalno imale značajke općina (izborima sastavljena skupština s izabranim predsjednikom), ali je to bilo u jednostranačkom sustavu sporedno. Glavni je razlog te reforme bio smanjiti broj općina i tako lakše, zbog nedovoljnog broja "kadra", zadržati nad njima potpunu kontrolu. Da bi se to zatim prikrilo tzv. samoupravljanjem, osnovane su mjesne zajednice, bez prerogativa vlasti, ali s mogućnošću značajnih pritisaka u nekim sasvim lokalnim pitanjima, posebno prostornog uređenja. To je imalo za posljedicu vrlo negativan utjecaj mjesne zajednice na politiku prostornog uređenja, jer je mjesna zajednica, bez odgovornosti stvarne upravne vlasti, postala sjedištem pretežno osobnih interesa, i to samo određenog kruga ljudi.

Interes pojedinca u svemu, pa tako i u urbanističkom planiranju, ne smije biti potcijenjen, naprotiv³⁶, ali se on mora kao takav i izraziti, kako bi se moglo identificirati "status zainteresirane strane". Građanin ima pravo da se o urbanističkom i prostornom planu očituje dvostruko: kao član društva u obrani javnog interesa i kao pojedinac u obrani vlastitog interesa. Međutim, kroz bivše mjesne zajednice proguravao se osobni interes, uvijen u plašt tzv. društvenog interesa, jer je osobni interes i morao biti sakriven jer je ideološki stigmatiziran kao negativan i reakcionaran.

Vidljivo je iz svega da je za učinkovito upravljanje državom izgleda neizbježno teritorij dijeliti na barem jedan međustupanj između općine i središnje državne vlasti, kako zbog značajnih regionalnih tradicija, tako i zbog tehnike upravljanja; to je amortizer koji preuzima na sebe susrete lokalne samouprave i središnje vlasti. Pod uvjetom, dakako, da se stvari nazivlju svojim pravim imenima.

Filozofija planiranja i oblikovanja stalnih teritorijalnih jedinica

Ovdje ne možemo ući u sve okolnosti koje utječu na oblikovanje i razgraničenje jedinica uprave na međurazinama. One su vrlo različite, ali se svakako oslanjaju na

36 O tome uskoro od pisca članak u pravničkom časopisu *Zakonitost* (Zagreb, 1992.) pod naslovom "Urbanizam u demokraciji".

racionalne, kao i na iracionalne argumente. U grupi ovih drugih, osim tradicije, značajnu ulogu igra i kolektivna sujeta gradova, uvijek zaodjenuta, naravno, u ruho ekonomsko-razvojne ili povijesne argumentacije. Zato je o tome teško objektivno raspravljati, kao što je došlo do izražaja prilikom prijedloga o osnivanju županija u Hrvatskoj. Pri tome je zanimljivo da nije bilo žučnih rasprava o prerogativima županija, nego o izboru nekih njihovih sjedišta.

Osvrnut ćemo se samo na ona pitanja koja zanimaju teoriju prostornog planiranja, i to na dva primjera:

a) Gospić – Pag

Pag je burno reagirao na prijedlog da bude u Gospićkoj županiji, ističući, doduše s pravom, da je oduvijek bio više vezan na Rijeku. Pri tome se zaboravilo da je bio vezan za Rijeku, prvo, silom povijesnih prilika koje su Gospić potpuno marginalizirale, i, drugo, da je nekada Rijeka doista Pagu bila znatno bliža zbog prometnih uvjeta. Direktna morska veza bila je brža i lakša nego prelaz preko mora (bez odgovarajućih trajekata) i uspon starom cestom preko Velebita, i to s konjskom zapregom. Danas je, međutim, upravo obrnuto, dapače, sjedište županije u Gospiću podstaklo bi još bolje prometno povezivanje Paga s Gospićem. Već samo gušći vozni red sredstava javnog prijevoza imao bi veliko značenje.

S druge strane, ako se želi zaustaviti, ili barem smanjiti, iseljavanje iz Like, a čini se da je to za Hrvatsku prvorazredno geopolitičko pitanje, potrebno je u Lici osposobiti i odgovarajući pol razvitka. To se ne može postići izjavama i željama, nego djelima. Gospić je jedini mogući regionalni pol razvitka u Lici, a da bi to mogao biti, mora imati i odgovarajuće funkcije. Budući da u sustavu tržišnog gospodarstva država ne može neposredno razvijati gospodarske funkcije i određivati im smještaj (to može donekle samo posredno, mjerama stimulacije), mora se poslužiti onim funkcijama o kojima ona i odlučuje. Prema tome, najmanje što može i mora učiniti je da barem državnim funkcijama pomogne Gospiću da postane željeni pol razvitka regije. Nakon što se uspostavi takvo jače upravno središte, jačaju i druge funkcije -- kulturne, školske, prometne, najprije, a za njima slijede i gospodarske. Kad ove posljednje dovoljno ojačaju, razvijaju i upravne i gospodarske djelatnosti, ukratko, tercijarni je sektor vezan uz diferencijalni rast sekundarnog, pa time i on sam opet postaje daljnjim stimulatorom razvitka svih sektora djelatnosti itd.

Drugim riječima, ojačanjem Gospića kao regionalnog pola razvitka i Pag bi bio bolje povezan, ne samo sa Zagrebom, nego upravo i s Rijekom, čemu teži, jer bi se vezao za željeznicu, kojom će se kretati brzi regionalni vlakovi, kao i za brzu cestu, a možda i autoput Rijeka-Split, koji nesumnjivo mora prolaziti Gospićem, i bila bi neoprostiva greška povući ga obalom, jer su i takve prometnice sredstvo podizanja ranga središta smanjivanjem vremena puta do središta višeg ranga.

b) Slavonski Brod – Požega

Slavonski Brod se osjetio pogođenim prijedlogom da Požega bude sjedištem županije a pri tome su argumenti bili da je Slavonski Brod daleko jače gospodarsko, industrijsko i prometno središte. O tome nema sumnje, samo, s planersko-razvojnog stajališta to su upravo razlozi da Požega bude sjedištem. Upravo stoga što Požega nema ono što ima Slavonski Brod, potrebno joj je dati nešto što će joj obogatiti funkcije, što joj se intervencijom države može dati, a to je sjedište županije koje bi Požegi donijelo mnogo, a Slavonskom Brodu ne bi oduzelo ništa. Drukčije bi bilo kad ne bi bilo alternative Slavonskom Brodu, međutim ovo je slučaj grada (Požega) koji ima sve

urbanističke predispozicije (stara povijesna jezgra, tradicija), čak ispred Slavenskog Broda, ali se u moderno doba, zbog prometne izoliranosti našao u manje povoljnoj gospodarskoj situaciji, pretvorivši se u manje-više lokalno središte. To sve vrijedi, naravno, uz pretpostavku da se radi o jednoj, a ne o dvije županije, ali ovdje ne ulazimo u raspravu o optimalnim veličinama županija.

* * *

Iako smo unaprijed obrazložili zašto se upravne teritorijalne jedinice ne mogu podvrgnuti potrebama prostornog planiranja, a još manje se iz njega iznjedriti, vidimo ipak da razmišljanje o politici razvitka prostora, proizašlo iz filozofije prostornog uređenja, koja se u mnogočemu razlikuju od filozofije gospodarskog planiranja, u mnogim bi pogledima moralo utjecati i na stalnu regionalizaciju države. Dakako, i uz uvažavanje drugih potreba i mogućnosti, ali samo pod uvjetom da se u tom poslu djeluje bez predrasuda i sentimentalizma, a iznad svega antagonizama.

REGIONALIZATION FROM THE VIEWPOINT OF PHYSICAL PLANNING

Ante Marinović-Uzelac

Faculty of Architecture, Zagreb

The scope of physical planning is almost always determined by the administrative-territorial unit's borders, due to practical reasons (source of data, competence of decisions) as well as to theoretical ones (the physical plan is an unceasing process, while borders of units must be permanent). It is therefore impossible to deduce the administrative-territorial units from the physical plan, quite contrary, the latter has to adapt to them, although it can have influence over them. Neither is the hierarchy of levels of physical plans the source for determining the scope of the plan, because influences between plans of higher and lower orders are mutual. Thus, neither in practice nor in theory, can the hierarchic-temporal sequence of plan-making be pre-supposed. On the levels of physical plans between county and state there still remains a possibility of theoretical and scientific analysis of scope and its boundaries based on the study of regionalization, and at disposal are methods based on three region concepts: the homogenous, polarized and planned region. Nevertheless, borders are ultimately reduced to adaptation to existing borders of administrative-territorial units. After all, the question is still open whether the region is reality or fiction. The author views it as a convention which has turned into reality as a result of its becoming part of history. The inter-levels of the administrative-territorial division of the state (in Croatia these are županias), if not under the influence of physical planning, are certainly in part under the influence of the philosophy of physical planning, especially in terms of the focal role of cities, and cannot be based on ambitions or historical importance of a certain center only.*